

Una seconda vita per il criterio di Copenaghen “perduto”? La c.d. capacità di assorbimento e l’identità dell’Unione europea davanti all’eventuale adesione dell’Ucraina*

Riccardo Torresan (Dottorando di ricerca in Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara) – 11 maggio 2022

SOMMARIO: 1. Il conflitto russo-ucraino e l’emersione del tema dell’adesione all’Unione europea. – 2. I criteri per l’adesione: nello specifico, la c.d. capacità di assorbimento. – 3. La nozione di “ritmo dell’integrazione europea” e la (in)sostenibilità di un’adesione-lampo dell’Ucraina.

1. L’Ucraina non è certo un attore nuovo alla scena “comunitaria”, dato che negli ultimi anni ha seguito una tendenza di progressivo avvicinamento e, per certi (embrionali) versi, di integrazione con l’Unione europea o, quantomeno, con alcune delle sue risultanze più tangibili, come il mercato interno (su queste forme di cooperazione, in particolar modo sull’accordo di associazione che lega Unione europea e Ucraina dal 2014, v. questi contributi di [J. BORKOWSKI](#) e [M. EVOLA](#)). Tuttavia, l’avvento del drammatico conflitto che oppone questo Paese alla Russia ha prospettato un possibile “*follow up*” del percorso di avvicinamento all’Unione, scatenando, nello specifico, il dibattito su un’eventuale adesione; dibattito che, peraltro, non è rimasto meramente tale, dal momento che si è già concretizzato in una richiesta formale presentata dal presidente Zelensky il 28 febbraio 2022 (sulla quale v., su tutti, [F. CASOLARI](#) in questo stesso *Blog*) e nella compilazione, sempre da parte del governo di Kiev, di un [questionario](#) prodromico alla procedura *ex art. 49 TUE*, predisposto ad opera della Commissione europea.

Per quanto la strada dell’adesione si ponga, senza alcun dubbio, come un importante segnale politico di vicinanza che l’Unione europea ha voluto (e che, forse, non poteva esimersi dal) dare all’Ucraina, la prospettiva più strettamente giuridica non può che suscitare il più attento scrutinio dello studioso di diritto dell’Unione europea. L’orizzonte di una sorta di “adesione-lampo”, realizzata attraverso irritualità, concessioni e deroghe procedurali,

* Il presente contributo riporta e rielabora le considerazioni presentate, sotto forma di intervento programmato, nell’ambito del seminario “*La crisi ucraina: il presente e il futuro dell’integrazione europea*”, svoltosi il 23 marzo e il 1° aprile presso l’Università degli Studi di Ferrara.

costringe infatti a domandarsi se una deviazione rispetto alle previsioni dei trattati in merito sia possibile e, se del caso, alla luce di quali ragioni possa ritenersi giustificata.

A questo scopo, sembra allora il caso di concentrarsi sulle conseguenze che la situazione attuale (quella, per lo più, dei dibattiti) e futura (quella di un'eventuale adesione o acquisizione dello *status* di Paese candidato) potrebbe avere sul versante interno dell'ordinamento dell'Unione. Un punto di vista che appare come privilegiato, ai fini di una simile ricognizione, è quello che consiste nel sottoporre ad indagine l'estrema rilevanza del criterio della c.d. capacità di assorbimento, di cui – in teoria – è necessario tenere conto durante la procedura di adesione ma che pare, sovente, quasi dimenticato. Attraverso l'analisi di questo particolare requisito e dei suoi potenziali riflessi sulla situazione attuale si cercherà dunque di mostrare quali insidie giuridiche si nascondano dietro il progetto di un'adesione quasi "improvvisa" dell'Ucraina all'Unione europea, mostrando come, anche dietro uno scenario apparentemente monopolizzato dai temi della politica estera e internazionale, si celino in realtà forti implicazioni sul modo in cui intendiamo concepire l'ordinamento "comunitario" e la sua proiezione verso l'avvenire.

2. Le discussioni sull'adesione di Stati terzi all'Unione europea si accompagnano, tradizionalmente, all'esame dei requisiti di cui l'art. 49 TUE di cui la prassi, come subito si dirà, pretende il rispetto (per alcuni contributi essenziali sul tema dell'adesione in generale, v. B. NASCIMBENE, *La procedura di adesione all'Unione europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, p. 3 ss.; S. FORTUNATO, *Article 49 TEU*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1357 ss.; M. PUGLIA, *Commento all'articolo 49 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 333 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 42 ss.). Tali requisiti sono, da un lato, le precondizioni stabilite direttamente dal diritto primario, allorché l'art. 49, par. 1, TUE consente la richiesta di adesione a qualunque "Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli"; dall'altro, gli standard politici, economici e giuridici ormai universalmente noti come "criteri di Copenaghen" che, invece, si rinvergono nelle [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 21-22 giugno 1993. Standard che i trattati prendono in considerazione solo richiedendo, con formula piuttosto vaga, di tenerne conto; e tuttavia, è bene ricordare come la questione del rilievo, almeno nella prassi, dei criteri di Copenaghen e del loro rapporto con la fonte pattizia siano più complessi di quanto sembri. Non mancano le voci dottrinali che riconoscono a tali criteri la capacità di [plasmare il processo di adesione](#) ben oltre le procedure e i ruoli istituzionali previsti dai trattati; come anche Autori secondo cui l'introduzione degli standard in questione "[has allowed the Union \[...\] to shape the "model" Member State](#)".

Ad ogni modo, in quelle stesse conclusioni del Consiglio europeo si rinviene, in realtà, un ulteriore requisito di cui è richiesta l'osservanza durante la procedura di adesione di un nuovo Stato membro; un requisito che, però, ha finito per ricoprire un'importanza quasi trascurabile nella prassi istituzionale e un ruolo non sempre primario negli studi dottrinali. Al par. 7, lett. A, punto iii), il Consiglio europeo statuisce, infatti, che la "capacità dell'Unione di *assorbire nuovi membri*, mantenendo nello stesso tempo *inalterato il ritmo dell'integrazione europea*" (corsivi aggiunti), rappresenta un *benchmark* di cui deve essere assicurata la verifica in sede di adesione di un nuovo Stato. Al di là delle dispute terminologiche che hanno contrapposto, da un lato, [Commissione](#) e [Parlamento](#) (i quali hanno sempre preferito l'utilizzo del termine *integrazione* a quello di *assorbimento*) e, dall'altro lato, il Consiglio europeo, pare vada riconosciuto che questo criterio è in grado di porre questioni assai interessanti. Esso, prima di tutto, rovescia la dinamica "ordinaria" dei negoziati, essendo il solo requisito la cui verifica si impone non "lato Stato terzo", bensì "lato Unione": questo significa che, almeno nelle intenzioni originarie del Consiglio europeo, la capacità dello Stato candidato di soddisfare tutti gli standard prescritti sarebbe condizione necessaria, ma non sufficiente per realizzare l'adesione, richiedendo quest'ultima anche una sorta di "esame di coscienza" dell'Unione (sulla necessità per l'Unione di interrogarsi sulla propria natura, v. magistralmente A. COLOMBO, *I confini dell'Europa e l'identità europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *cit.*, 2002, p. 77 ss.). Il che pone con forza il problema della concordanza di visioni tra i vari Stati membri che, in quanto portatori di concezioni diverse del processo di integrazione europea, ben potrebbero esprimere posizioni contrapposte anche sulla capacità, o meno, dell'Unione di aprirsi all'ingresso di nuovi Stati. In secondo luogo, la criptica (quanto affascinante) formulazione che si riferisce al mantenimento del "ritmo dell'integrazione europea" fa nascere alcuni quesiti di rilievo non trascurabile: cosa deve intendersi e quale significato concreto va attribuito a questo criterio? E quale soglia di potenziale "rottura del ritmo" dovrebbe condurre la procedura di adesione all'arresto?

Pur dinanzi a queste domande potenzialmente fondamentali, deve però ammettersi come al criterio in questione sia stata accordata una rilevanza piuttosto scarsa nella prassi dei progressivi allargamenti, che hanno spesso trovato in altri elementi la loro chiave di volta – come, ad esempio, l'instaurazione di un'effettiva cooperazione regionale che [A. RIZZO](#) vede come "quarta condizione" nella "saga" dell'allargamento verso i Balcani. È vero che alcuni – come testimonia il contributo di [G. EDWARDS in questo volume](#) – avevano visto, nell'introduzione del requisito *de quo*, un vincolo politico e poi giuridico che poneva le riforme istituzionali dell'Unione "as a prerequisite for enlargement", in particolar modo nel periodo che caratterizzò l'intervallo tra il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza. Ma a dispetto di questa sua prima "infiorescenza", la c.d. capacità di assorbimento ha poi finito per essere interpretata come una sorta di freno di emergenza, come una "cambiale in bianco" firmata agli Stati membri, qualora almeno uno di questi

decida di opporre delle (affatto precisate) ragioni politiche all'adesione del candidato, di volta in volta, esaminando (così, ad esempio, attesta il già citato contributo di S. FORTUNATO, *cit.*, 2013, spec. p. 1366).

Eppure, quanto avviene in relazione all'Ucraina in queste settimane potrebbe (o forse dovrebbe) rappresentare l'occasione di infondere nuova rilevanza a questo "criterio perduto" di Copenaghen. L'improvviso emergere della tematica legata all'eventuale adesione dello Stato est-europeo porta, evidentemente, a chiedersi se l'Ucraina sia pronta per entrare nell'Unione europea; ma deve anche portare a chiedersi se l'Unione sia pronta per includere l'Ucraina tra i propri membri. Vale a dire se questa eventuale adesione possa essere realizzata senza arrecare pregiudizi a un ordinamento, quale quello dell'Unione, contraddistinto da equilibri istituzionali, decisionali e politici estremamente delicati. In particolar modo, risulta essenziale chiedersi se l'Unione sia pronta per questo passo *ora*, o comunque nei brevissimi tempi che sono stati prospettati dal [presidente Zelensky](#) e, pur senza troppe precisazioni, dalla [presidente della Commissione europea Von der Leyen](#), nonché dal Parlamento europeo in una recente [risoluzione](#). Per questi motivi, diventa ben più importante poter assegnare un contenuto preciso al criterio della capacità di assorbimento, garantendo che il relativo test sia quanto più standardizzato e profondo possibile.

3. A cosa bisogna riferirsi, dunque, quando si parla di "ritmo dell'integrazione europea"? Il processo di integrazione che contraddistingue l'Unione europea è, evidentemente, multiforme e multisetoriale; ciò porta a concludere che lo stesso dovrebbe valere per la nozione di "ritmo", che esiste e assume un significato giuridicamente rilevante solo in quanto connessa con il processo di integrazione. Ancora una volta, le conclusioni del Consiglio europeo del 1993 sembrano prestare soccorso in questo frangente. Questo documento sembra infatti disegnare un impianto per cui i celebri criteri di Copenaghen, enunciati al par. 7, lett. A, punto iii, possano ritenersi applicabili tanto alla verifica effettuata sullo Stato richiedente l'adesione, quanto – almeno in qualità di criteri interpretativi – alla verifica da effettuare sull'Unione che, ai sensi del capoverso successivo, "riveste parimenti grande importanza". Dunque, il "ritmo dell'integrazione europea" può essere interpretato alla luce del triplice standard che si è soliti verificare in capo agli Stati terzi candidati all'adesione; con la rilevante accortezza per cui, come si anticipava *supra*, la prospettiva di indagine deve essere necessariamente invertita, giungendo a esaminare non – in via *diretta* – la conformità a un determinato requisito, bensì – in via *indiretta* – l'eventualità che la condizione di mancata o parziale conformità da parte di uno Stato candidato possa compromettere il corretto funzionamento della struttura istituzionale dell'Unione e il livello di integrazione da essa raggiunto. Peraltro, è il caso di notare preliminarmente che il tema di una qualche connessione tra nuove adesioni e potenziali modifiche della struttura istituzionale e decisionale dell'Unione veniva già presagito, in tempi ormai non più così recenti, da alcuni Autori tra cui, *ex multis*, A. PADOA SCHIOPPA, *Le prospettive*

costituzionali della Comunità alla luce dell'allargamento, in A. AMATO, F. PRAUSSELLO (a cura di), *L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Bari, 1994, p. 83 ss.; oppure E. TRIGGIANI, *Allargamento dell'Unione europea e revisione istituzionale*, in A. AMATO, F. PRAUSSELLO (a cura di), *cit.*, 1994, p. 65 ss. Tuttavia, è opportuno sottolineare come simili analisi centrassero il loro *focus* sulla necessità di attuare, di pari passo con i progressivi allargamenti, una serie di riforme che assicurassero un miglior funzionamento della “macchina comunitaria” e non, invece, sulla possibilità che un vero e proprio *self-screening* del livello di integrazione raggiunto dovesse condurre a un ripensamento – o, quantomeno, a una posticipazione – di determinati percorsi di adesione, alla luce di quanto lo stesso Consiglio europeo stabiliva nel 1993.

Da un primo punto di vista, si diceva, la nozione di “ritmo” può acquisire il significato di un “ritmo economico”, in virtù del quale sarebbe necessario chiedersi se l'eventuale adesione dell'Ucraina potrebbe in qualche modo pregiudicare questa primordiale, ma irrinunciabile, dimensione del progetto “comunitario”. In proposito, non va certo dimenticato che l'Ucraina – oltre a disporre di risorse energetiche e agricole considerevoli – intrattiene già alcuni legami con il mercato interno dell'Unione e ne è, quindi, in minima parte già integrata. D'altro canto, è impossibile non riflettere – pur con tutta la drammaticità che questo comporta – sul fatto che l'ingresso di un Paese martoriato dalla guerra, da un lato, richiederebbe l'impiego di ingenti fondi di ristrutturazione del tessuto economico nazionale, non certo in grado di allinearsi, nell'immediato, ai livelli degli attuali ventisette membri; dall'altro lato (e conseguentemente), ciò costringerebbe probabilmente ad adottare misure speciali di esenzione da determinate sfere di concorrenza del mercato interno e a tollerare un fortissimo effetto distorsivo di delocalizzazione di molte imprese europee, attratte da una fornitura di manodopera a prezzi estremamente vantaggiosi (c.d. *dumping* sociale, su cui v., per un sguardo essenziale, il contributo di [M. VELLANO](#) e quello di M. E. TIBERIO, *Considerazioni sul problema del dumping sociale nell'Unione europea*, in *La comunità internazionale*, 1995, p. 320 ss.). Dati questi orizzonti, sembra chiaro che la c.d. capacità di assorbimento, calata in ambito economico e in relazione al caso ucraino, ne risulti quantomeno suscettibile di essere messa in discussione.

Da un secondo punto di vista, si può invece parlare di un “ritmo giuridico”, legato all'effetto che un'adesione può produrre sui processi decisionali “comunitari” e sull'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, considerato nel suo complesso – il noto *acquis communautaire*. Anche in questi termini, le prospettive legate all'Ucraina non sembrano rosee, perché non pare sostenibile che tale Stato, ancora coinvolto in un conflitto o appena uscito, sarebbe in grado di assicurare piena conformità agli innumerevoli obblighi giuridici che la *membership* dell'Unione comporta, o di integrarsi appieno con alcuni dei sistemi fortemente organici che ne informano l'ordinamento. Basti pensare, ad esempio, ai meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale, che si reggono non solo sulla capacità dello Stato di armonizzare,

mediante una serie di riforme anche strutturali, il proprio assetto normativo con quelli degli altri membri dell'Unione (così, p. es., nel caso della [direttiva sui diritti della difesa](#) o di [quella sulle vittime di reato](#)), ma anche sulla reale possibilità, per i giudici nazionali, di far circolare le proprie decisioni e, soprattutto, di dare pronta esecuzione a quelle dei loro colleghi di altri Stati membri. Così vale, ad esempio, nel caso del [mandato d'arresto europeo](#), il cui modello di cooperazione, secondo [C. AMALFITANO](#), si giustifica “in virtù della fiducia reciproca che caratterizza (...) i rapporti tra Stati membri e che ha, a sua volta, come presupposto la condivisione di valori comuni”. Ovvero, in modo ancor più pressante, si ponga mente a quel sistema di continuo dialogo tra giudici che trova il suo architrave nel rinvio pregiudiziale e che, come più volte ribadito dalla Corte di giustizia (per es. nel [parere 2/13](#), punti 174-176, e nella sentenza sulla [causa C-558/18](#), punto 55), svolge un ruolo essenziale nel garantire piena e uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. Non pare possibile immaginare, in buona sostanza, che l'ordinamento di un Paese travolto da un conflitto sia in grado di fornire un livello di integrazione anche solo accettabile sotto questi punti di vista, quantomeno non nel breve termine e non senza creare importanti scompensi in siffatti meccanismi.

A parere di chi scrive, tuttavia, il significato più rilevante da assegnare alla c.d. capacità di assorbimento è, ad oggi, quello di un “ritmo politico-costituzionale”: da questo punto di vista, gli effetti potenzialmente pregiudizievoli da valutare sarebbero quelli sui valori fondamentali, previsti all'art. 2 TUE. Una simile preminenza del significato valoriale del test di assorbimento, rispetto agli altri due già menzionati, sembra suffragata da alcune rilevanti notazioni in merito alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, che rileva essenzialmente in due modi. *In primis*, va ricordato che il giudice di Lussemburgo ha statuito – da ultimo, nelle due sentenze con cui sono stati respinti i ricorsi di [Ungheria](#) e [Polonia](#) avverso il c.d. “regolamento condizionalità” – che i valori *ex art. 2 TUE* “definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune” (v. spec. punto 127 della sentenza “ungherese” e punto 145 della sentenza “polacca”); identità che, pertanto, l'Unione è titolata, se non addirittura tenuta, a salvaguardare (sul punto, v. anche i contributi di [P. POHJANKOSKI](#) e [N. KIRST](#), nonché quello di [J. ALBERTI](#) su questo stesso *Blog*). Secondariamente, è noto che i giudici del Kirchberg hanno, con sempre maggior frequenza nelle loro pronunce, edificato un legame diretto tra la conformità a valori quali l'assetto democratico, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani nel momento dell'adesione e l'impegno a garantirne il rispetto nel perdurare della *membership*. Argomenti di questo genere si trovano, infatti, già nel noto caso “[dei giudici portoghesi](#)”, in [Asociația «Forumul Judecătorilor din România»](#) e nel caso [Euro Box Promotion](#); tuttavia, è con la nota sentenza [Repubblika](#) (v. spec. punti 62-63) che il legame logico si trasforma in vero e proprio vincolo giuridico, assumendo la veste del c.d. *principio di non regressione*. La costruzione giurisprudenziale che risulta dalla combinazione di questi fattori mostra, in ultimo esame, che ai valori elencati dall'art. 2 TUE si

ricollega un nucleo identitario non (più) negoziabile o suscettibile di compromessi tra Unione e Stati membri. È in questo nucleo che, secondo gli insegnamenti del giudice del Kirchberg, deve rintracciarsi quella che è attualmente l'essenza più intima e, al contempo, la frontiera più avanzata del processo di integrazione europea; tale impostazione vedendosi sempre più spesso rinvigorita anche in dottrina, pur con differenti sfumature tra chi scorge nei valori fondamentali [le "ground rules" su cui, imprescindibilmente, si regge il "patto costitutivo tra i popoli d'Europa"](#) (v. p. 289 ss. del richiamato contributo di R. BARATTA) e chi, invece, ne sottolinea il carattere prescrittivo di un'identità che richiede [concreti strumenti di enforcement](#). La difesa di siffatti contenuti valoriali, quindi, si estende non più soltanto nei confronti degli Stati membri ma, proprio in virtù del nesso prima logico e poi giuridico stabilito dalla Corte, anche nei riguardi di uno Stato terzo che richieda l'acquisizione dello *status* di candidato o l'adesione effettiva.

Che ne è, dunque, della capacità di assorbimento di una potenziale adesione dell'Ucraina, se osservata attraverso la lente dell'art. 2 TUE? Anche così interpretato il requisito oggetto del presente contributo, la possibilità di un'adesione (o di una candidatura ufficiale) non può che destare dubbi, soprattutto se dovesse realizzarsi sull'onda di (pur apprezzabili) entusiasmi e irritualità. Ciò anche, banalmente, perché la situazione di guerra ben potrebbe rimanere nel lungo periodo, ancorché (auspicabilmente) limitata a porzioni territoriali limitate. E alla condizione di guerra sono connesse limitazioni delle libertà fondamentali (su tutte, ad esempio, [la libertà di stampa](#)), forse comprensibili in un contesto bellico, ma francamente assai poco compatibili con lo spirito dell'integrazione europea e con i valori elencati all'art. 2 TUE, nonché foriere di possibili imitazioni *in peius* in altri Paesi dell'area geografica. La presa di posizione esplicita del Parlamento europeo – che nella risoluzione richiamata *supra* (v. punto 37 della stessa) si è apertamente detto a favore della concessione (immediata?) dello *status* di Paese candidato all'Ucraina – nonché le frequenti dichiarazioni a mezzo stampa dei leader delle istituzioni e la [lettera comune](#) firmata dai vertici di otto Stati membri (tutti dell'Europa orientale), sembrano però sintomi di una volontà politica che, almeno al momento, degli entusiasmi di cui si è parlato è rimasta vittima. Non ultimo, anche il presidente del Consiglio Mario Draghi, invitato alla plenaria del Parlamento europeo, si è [convintamente espresso](#) a favore dell'adesione, sostenendo che “dobbiamo seguire il percorso d'ingresso che abbiamo disegnato, ma dobbiamo anche procedere il più speditamente possibile”.

Da un lato, un simile panorama getta alcune ombre su quanto una procedura di adesione avviata in questo momento storico possa esercitare un controllo *effettivo* sul rispetto dei criteri di Copenaghen e, su tutti, dei valori fondamentali dell'Unione europea. Dall'altro, e come diretta conseguenza di quanto appena detto, ciò che in apparenza potrebbe sembrare un'eccezione del tutto *sui generis* rischia di trasformarsi nell'impossibilità per le istituzioni europee di ridisegnare, in seguito, una “linea rossa” in merito alla vincolatività dei valori fondamentali. Una volta accettato un compromesso su tale

vincolatività con riguardo all'Ucraina, si spezzerebbe infatti il nesso costruito dalla giurisprudenza della Corte (ed evidenziato poco *supra*) tra *compliance* al momento dell'adesione e *compliance* durante la permanenza nell'Unione. Gli Stati (già attualmente) membri più recalcitranti al rispetto dei valori *ex art. 2 TUE*, allora, godrebbero di maggior facilità nel giustificare le proprie deviazioni rispetto ai valori comuni, ritenendosi *a fortiori* ancor più legittimati a disattendere gli obblighi che vi discendono, rispetto a uno Stato candidato. E non è difficile, in questo, richiamare nuovamente l'esempio offerto dalla libertà di stampa, che già ben prima del conflitto russo-ucraino soffriva di [forti compressioni](#) in alcuni degli Stati membri – tanto da portare la Commissione a evidenziarne la gravità nell'ultima [relazione annuale sullo Stato di diritto](#) – e che ben potrebbe fornire, secondo le dinamiche appena prefigurate, l'oggetto di una (assai poco democratica) concorrenza al ribasso.

In conclusione, sembra piuttosto chiaro che, pur rappresentando un obiettivo politico sicuramente perseguibile, l'adesione dell'Ucraina nei tempi e nelle modalità prospettate durante le prime settimane del conflitto potrebbe porre non poche minacce alla già cagionevole salute giuridica dell'ordinamento dell'Unione. Se non altro perché, anche solo ponendoci la domanda “Quanto possiamo negoziare dell'identità europea per garantire l'adesione dell'Ucraina?”, inizieremmo definitivamente a danzare fuori “ritmo”.